

# LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS Y LA PROVISIÓN EFICIENTE DE INFRAESTRUCTURA

Gonzalo Ruiz D.

Profesor del Departamento de Economía PUCP

Durante las últimas dos décadas, los países de la región han venido recurriendo de manera creciente a las asociaciones público privadas (APP) para la provisión de servicios de infraestructura, como un mecanismo para atraer al sector a la inversión privada con el fin de resolver los problemas de financiación de infraestructura y mejorar la calidad de los servicios públicos. La utilización de las APP como modalidad de implementación de proyectos de inversión pública contrasta significativamente con los mecanismos tradicionales de provisión de infraestructura por parte del Estado según la figura de la obra pública (OP), incluso en el caso del Perú. Como se verá a continuación, el concepto de APP apunta a promover una mayor eficiencia en la asignación de riesgos entre el sector público y el privado para la provisión de infraestructura que la resultante de la OP.

## ¿Qué es una asociación público privada?

No existe una definición única de APP.<sup>1</sup> En principio, hay consenso de que se trata de un conjunto de acuerdos entre organismos públicos y privados, en los que los primeros delegan en los segundos la realización de una serie de actividades tradicionalmente ejecutadas y/o financiadas por el Estado. Estos proyectos pueden abarcar actividades tales como el diseño, la construcción, la operación y/o el financiamiento del proyecto. Así, por ejemplo, pueden existir contratos del tipo DBOT (*Design, Build, Operate and Transfer*), mediante los cuales el Estado transfiere a un concesionario privado la realización del diseño, la construcción, la operación y la posterior transferencia de los bienes al propio Estado. A esta modalidad de APP corresponden los proyectos Inicial para la Integración Regional Sudamericana (IIRSA) Norte<sup>2</sup> e Interoceánica Sur, tramos 2<sup>3</sup>, 3<sup>4</sup> y 4.<sup>5</sup>

Otra modalidad de APP la constituyen los contratos FBOT (*Finance, Build, Operate, Transfer*), en los que el concesionario, además de construir, operar y transferir la infraestructura, juega un rol fundamental en la consecución, gestión y asunción del riesgo asociado al financiamiento del proyecto. En el Perú, un ejemplo de esta modalidad de APP son las concesiones de las redes viales 5<sup>6</sup> y 6,<sup>7</sup> del nuevo terminal de contenedores del Callao y del aeropuerto internacional Jorge Chávez.

## ¿De qué dependen las características del contrato de APP?

Existe un conjunto de factores que influyen en la determinación de las características y naturaleza de un contrato APP. A continuación enumeramos algunos de las más importantes:

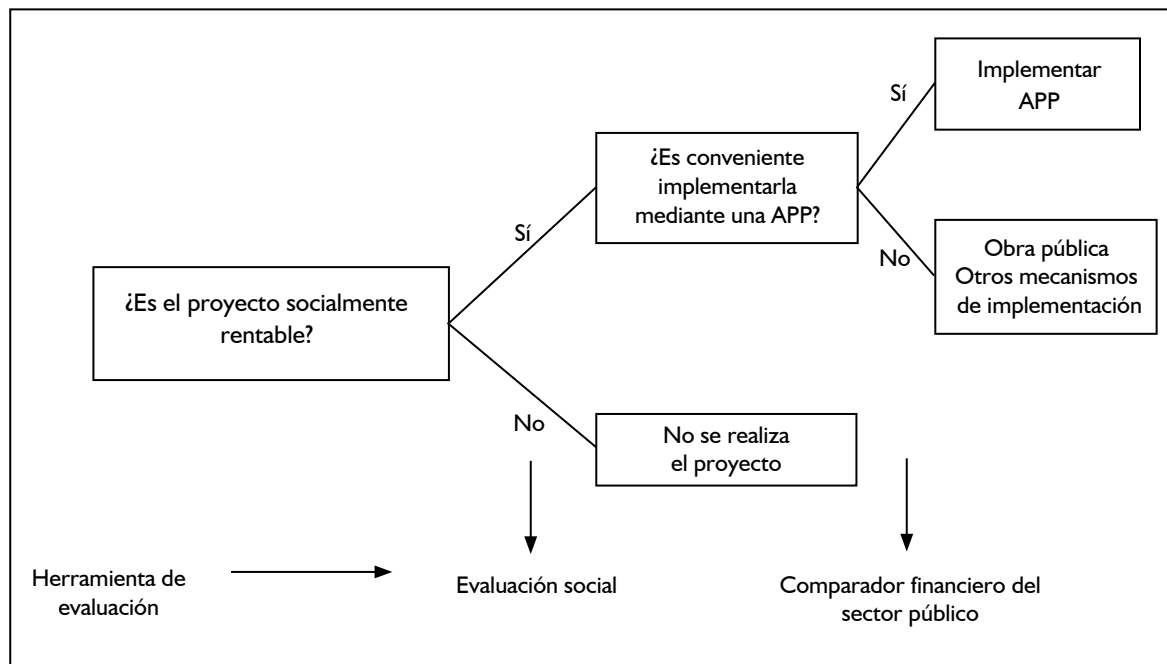
- **Actividades involucradas en la prestación del servicio público.** El número de actividades incorporadas en una APP debe ser definido previamente por el Estado. En algunas ocasiones, el servicio público involucrado comprende el mero mantenimiento de una infraestructura. Si es así, basta con la prestación de un contrato de mantenimiento y conservación, cuyo plazo debería ser relativamente corto. Asimismo, a veces el servicio puede limitarse a la operación de determinada infraestructura, para lo que es suficiente una simple gestión. En otros casos, puede contemplarse un mayor número de actividades o estas pueden ser de naturaleza más compleja, como la construcción y operación de la infraestructura. En estos casos, los plazos de los contratos suelen ser mayores debido a la necesidad de contar con un periodo más amplio a fin de recuperar la inversión, en especial si está proyectado que esta se financie, al menos parcialmente, con el cobro de tarifas.

1 Para una revisión de las características de las asociaciones público privadas, véase European Commission. *Guidelines for Successful Public Private Partnerships*, Directorate Regional, Regional Policy, 2003, disponible en [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/PPPguide.htm) e International Monetary Fund. «Public Private Partnerships. Fiscal Affairs Department», mimeo, 2004.

2 Comprende el tramo Paita, Piura, Tarapoto y Olmos.  
3 Tramo Urcos-Inambari.  
4 Tramo Inambari-Iñapari.  
5 Tramo Iñapari-Azángaro.  
6 Carretera Ancón-Huacho-Pativilca.  
7 Carretera Pucusana-Cerro Azul-Ica.

## Diagrama N°1

### La Secuencia de Evaluación necesaria para la Implementación de un Proyecto de Provisión de Servicio Público



- **Autosostenibilidad financiera del proyecto.** La sostenibilidad financiera del proyecto constituye una característica que puede influir de manera determinante en las características de la APP. En efecto, si bien en lo que se refiere a los proyectos autosostenibles el Estado puede asumir ciertos riesgos comerciales –en forma de garantías de ingresos o tráfico–, un proyecto que requiera algún nivel de cofinanciamiento implica que el Estado presupueste los recursos para ese fin. En estos casos, es particularmente importante que, en forma previa a la implementación del proyecto, se realice una evaluación social que justifique la asignación de los fondos.
- **Capacidad de las partes de asumir los riesgos inherentes a la concesión.** Dado que un contrato de APP implica distribuir riesgos entre las partes –concedente y concesionario–, resulta de especial relevancia asegurarse de que las empresas a las que se les otorgue el derecho de concesión estén en capacidad de asumir los riesgos inherentes asociados al contrato de concesión, de conformidad con las buenas prácticas internacionales.<sup>8</sup> Por ejemplo, en

los contratos que requieren gran experiencia en la operación de infraestructuras, el Estado debe exigir que el postor acredite reconocida solvencia en el conocimiento sobre esa materia. Asimismo, si se trata de un proyecto de gran envergadura que requiere niveles importantes de financiamiento, el Estado debe asegurarse de que el ganador cuente con la capacidad patrimonial y financiera para llevar adelante el encargo.

#### *¿En qué casos el Estado debe implementar un proyecto según la modalidad de una APP?*

En el Perú se ha discutido mucho sobre la necesidad de que los proyectos de APP que requieren cofinanciamiento del Estado –por ejemplo, los vinculados a la carretera interoceánica– cuenten con la debida evaluación social. Ello permitiría asegurar que los recursos asignados por el Estado a ese proyecto generen un impacto positivo sobre la sociedad.

8 Para un análisis de las buenas prácticas en la asignación de los distintos riesgos asociados a las concesiones de infraestructura, revisar Kerf, M., D. Gray, T. Irwin, C. Levesque y R. Taylor.

«Concessions: A Guide to the Design and Implementation of Concession Arrangements for Infrastructure Services», Mimeo, The World Bank, 1997.

No obstante, el hecho de que un proyecto sea socialmente rentable no asegura que la mejor forma de implementarlo sea a través de una APP. En efecto, la conveniencia o no de implementar un proyecto socialmente rentable mediante una APP dependerá de cuánta eficiencia se asignen los riesgos asociados a este; es decir, que los riesgos sean asignados a aquella parte que está en mejor capacidad de asumirlos o para la cual hacerlo resulta menos costoso.

En Europa, durante los últimos años, se ha venido desarrollando y perfeccionando una herramienta de evaluación denominada «comparador financiero del sector público». El objetivo de esta herramienta consiste en comparar el costo real –corregido por los riesgos que retiene el Estado– de llevar a cabo un proyecto a través

de la modalidad de obra pública, cotejándolo con los costos de transferir el proyecto y parte de los riesgos al sector privado. De resultar los costos más la cuantificación de los riesgos que asumiría el Estado con la APP menores que los que asumiría con la modalidad de OP, procedería la iniciativa de APP. De lo contrario, lo aconsejable sería implementar el proyecto mediante una OP.

En el Perú, herramientas como la descrita aún no se han desarrollado. Consideramos que resulta imprescindible que el «comparador financiero del sector público» sea utilizado en los futuros proyectos de APP, con el fin de asegurar que la distribución de los riesgos involucrados en los contratos de concesión redunde en la provisión de los servicios públicos al menor costo para la sociedad.■

## A PROPÓSITO DEL 8 DE MARZO NOTAS PERSONALES SOBRE EL FEMINISMO Y LA NOSTALGIA

**Maruja Barrig**

Profesora del Diploma de Estudios de Género PUCP

No nos cambiábamos por nadie al iniciar 1980. En los años anteriores, una feliz confluencia de movilización popular, militancia partidaria de izquierda, Teología de la Liberación, lucha contra la dictadura (de ese entonces) había impulsado a la Izquierda Unida como la segunda fuerza del país. Fundamentalmente, creíamos, se había generado un cierto sentido común sobre algunos acuerdos básicos como justicia social, solidaridad, socialismo. Después pasó lo que todos sabemos. Socialismo fue sinónimo de terrorismo y hasta el diccionario sociopolítico trocó y adoptó las frases de «tejido social», «participación ciudadana» y «governabilidad democrática» (¿cuán democrática puede ser la gobernabilidad?).

Lo anterior pareciera no venir al caso con el feminismo, el 8 de marzo y los estudios de género, pero sí. Tiene que ver con el «exitismo», en este caso, feminista.<sup>1</sup> Años atrás, hasta las militantes habían logrado convencer a sus líderes máximos que preocuparse por «el problema

de la mujer» no era dividir a la clase obrera, sino continuar las viejas tradiciones: recordar que don Federico (Engels) ya había asegurado que la mujer era al varón lo que el proletario al patrón, sin olvidar a Lenin y Clara Zetkin y demás.

Luego vino todo este asunto de las ONG feministas, y los grupos de autoconciencia y nos habíamos amado tanto. Algo fue saliendo de todo esto. Redes de activistas en América Latina; libros que se prestaban, ajados o fotocopiados, pero circulaban. Desfiles en las calles, las flores, las poetas. Cómo olvidar los Encuentros Feministas y sus feroces tensiones. Había un cierto idealismo en esta «misión civilizatoria» frente al mundo patriarcal, una gran dosis de candorosa audacia (Carla Lonzi, una feminista italiana, tituló su libro *Escupamos sobre Hegel*). Ingenuidad quizá, pero pasión definitivamente.

Las mujeres hacían tanta bulla en tantos países que ni el Sistema de Naciones Unidas pudo obviarlas. Y entonces los derechos humanos (Viena 1993), la salud sexual y reproductiva (El Cairo 1994) y la condición de la mujer (Beijing 1995) fueron discutidos buscando derechos mínimos para todas las mujeres en todo el planeta. Pero

1 Así bautizó la abogada Susana Chiarotti al ánimo vencedor del movimiento de mujeres a inicios de la década de 1990.